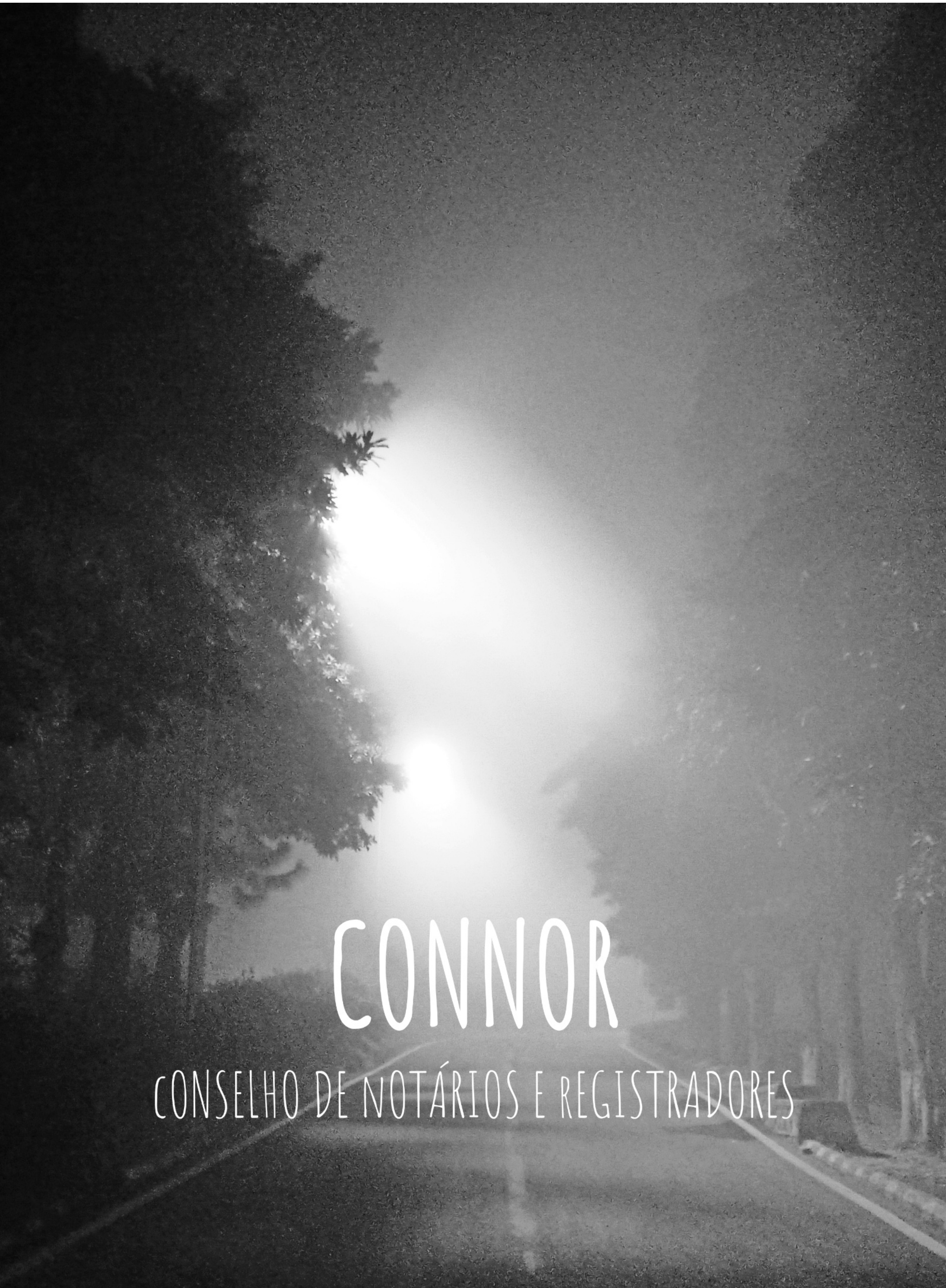
CONNOR
CONSELHO DE NOTÁRIOS E REGISTRADORES

CONNOR
Conselho de Notários e Registradores

Sérgio Jacomino

Resumo

O presente texto percorre a evolução do pensamento sobre a organização institucional dos serviços extrajudiciais no Brasil, confrontando as propostas de 2006 com a realidade consolidada em 2026. Analiso criticamente o projeto do CONNOR (Conselho de Notários e Registradores), alertando para os riscos de uma *estatização* ou submissão ao Poder Executivo que pudesse comprometer a independência jurídica da classe. Defendo que a atividade de notas e registros, por ser de jurisdição voluntária, exige uma autonomia análoga à magistratura para assegurar a tutela dos interesses privados.

Através de um paralelo com o modelo autárquico da OAB, sustento a necessidade de uma colegiação obrigatória que promova a uniformidade procedimental sem abdicar da liberdade jurídica do registrador. O texto culmina na constatação de que o anseio por regulação nacional e modernização eletrônica não se concretizou via CONNOR, mas por intermédio do ONR (Operador Nacional do Registro de Imóveis Eletrônico), sob a égide da Corregedoria Nacional de Justiça, validando a tese da necessária proximidade com o Poder Judiciário.

Palavras-chaves. Direito Registral e Notarial, CONNOR, Independência Jurídica, Jurisdição Voluntária, ONR, Segurança Jurídica, Autarquia Especial, CNJ, Regulação Uniforme, Autonomia Institucional.

Introdução – *post scriptum*

Hoje, revendo o que escrevi há duas décadas, constato que já estava no nosso horizonte especulativo a criação de um organismo que, diferentemente da proposta abaixo comentada (Conselho de Notários e Registradores), se orientava no sentido de se buscar um espartilho de ente autárquico, com a natureza de serviço social autônomo, sob a regulação da Corregedoria Nacional de Justiça por expressa disposição legal.

A disposição e o ente feito com o advento da Lei 13.465/2017, dez anos após estas linhas (§ 4º do art. 76). A entidade criada pela lei é hoje de todos nós bem conhecida: ONR - Operador Nacional do Registro de Imóveis

eletrônico, cuja concepção deve ser creditada a Flauzilino Araújo dos Santos, Marcelo Berthe e Antônio Carlos Alves Braga Jr. e a este escriba.[1]

No Boletim Eletrônico do Irib # 2.392, de 17/4/2006[2], foi publicada uma entrevista concedida por mim[3] em que cito, de passagem, a possível criação de um Conselho de Notários e Registradores para dar respostas aos desafios ali referidos e na necessidade de "decretos federais regulamentando aspectos da Lei de Registros Públicos, adequando seus dispositivos às necessidades atuais e conjunturais". A declaração rendeu interpretações equivocadas à época e algumas discussões em listas fechadas de debates.

A regulação uniforme veio afinal, vinculando as serventias extrajudiciais à Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça.

Vamos ao texto original.

O tema é palpitante e ganha muita atualidade, tendo em vista que há notícias de que está circulando nos gabinetes de BSB uma proposta de criação de um Conselho de Notários e Registradores do Brasil. A formulação transitou no Ministério das Cidades e Ministério da Justiça e a ideia está sendo advogada junto ao Ministério da Justiça por alguns colegas e por técnicos e políticos (às vezes a apavorante combinação de ambos - siameses técnicos-políticos).

Embora tivesse conhecimento das discussões preliminares sobre o assunto, considero necessário o amplo debate com a categoria profissional de registradores e notários do Brasil.

Visto daqui da planície, parece-me que a iniciativa sofre de um sério problema congênito: não foi amplamente discutida com os profissionais que justamente visa congregar e regular. Padece, portanto, de legitimidade. Não há consensos internos. Há que se atravessar uma longa e penosa via de discussões políticas *interna corporis*, já que há pontos de vista absolutamente contraditórios.

Gostaria de apresentar algumas ideias para debate e discussões.

Em primeiro lugar - para afastar desde já algum mal-entendido - quero dizer que defendo a radicalização da ideia de proximidade com o Judiciário. Não no sentido de dispersão normativa que tanto crítico no trabalho acima referido. Tampouco do ponto de vista de uma sujeição que

[1] O texto original foi ao ar em 2006. Vinte anos após, revisitei-o e considerei relevante conservá-lo para fins de registro histórico. SP., 21/2/2026, Casa Amarela, *Sérgio jacomino*.

[2] Acesso: https://www.irib.org.br/boletim-eletronico-irib/boletim-do-irib-n-2392/

[3] Aqui reproduzida: https://cartorios.org/2006/04/17/camara-e-debate-modernizacao-dos-registros/

transforma o corpus notarial-registral em satélites opacos, orbitando servilmente, de forma meramente apendicular e auxiliar, a galáxia judiciária. Muito menos da perspectiva de acantonamento confortável numa hierarquia demarcada nos planos inferiores da infraestrutura judiciária. Defendo tal aproximação simplesmente porque a atividade registral e notarial é jurisdição voluntária.

Se a atividade registral é jurisdição voluntária, a atuação do registrador é assemelhada à do juiz quando atua na tutela pública de interesses privados.

O registro no Brasil é constitutivo e essa constitutividade, inovando a ordem jurídica, é jurisdição voluntária - malgrado a equivocidade terminológica que não é o caso de referir explicitamente aqui. O publicado - a situação jurídico-real - somente pode ser destruído por uma decisão judicial. Percebe-se claramente que a robustez do sistema repousa na salvaguarda judicial dispensada aos registros e notas.

Falando especificamente do Registro de Imóveis, a inscrição cria uma mutação na ordem jurídica; inova-a, modula as situações jurídico-reais e transforma direitos subjetivos. O quefazer registral exige um processo que redunda numa decisão imperativa: registre-se ou não, por tal ou qual fundamento. Essa decisão somente será útil, econômica e socialmente falando, quando - e somente se - estiverem resguardadas a independência jurídica e a autonomia do registrador.

Voltando à vaca fria, o que se pretende com um Conselho incrustrado como joia preciosa na coroa administrativa do Ministério da Justiça?

Assusta-me a ideia de que eventualmente o que se pretenda, no final das contas, não seja regular uniformemente o procedimento de registro - afinal, esta é a justificativa apresentada para criar o tal Conselho.

Desconfio que dormita no âmago das propostas de criação de um tal órgão a intenção de derrubar as barreiras que eventualmente são levantadas pelos registradores no regular exercício de seu mister. Busca-se uma uniformidade que é pouco mais, pouco menos, que a dócil sujeição aos interesses de planificação estatal. Visa-se a capitulação do Registro na intenção política.

É preciso distinguir, uma vez mais, que o núcleo-duro do mister registral é uma coisa (jurisdição voluntária, qualificação registral); a fiscalização da atividade, outra (judicial, por comando constitucional); a regulação outra (competência legal-constitucional e regulamentar da União). Mas há um aspecto muito pouco discutido: a colegiação obrigatória. Sem este último elemento, ainda que haja fiscalização; ainda que haja regulação; ainda que haja fumos de independência jurídica e autonomia registral, se não houver uma bem pensada infraestrutura da atividade registral, a

instituição será como o bronze que soa e o sino que retine. Afinal, as instituições se pretendem perenes. Ou não?

O que se quer referir com infraestrutura registral? Um Colégio de Registradores envolve investimentos pesados em tecnologia, harmonização de procedimentos, formação de profissionais, concursos, integração (molecularização), reciclagem, capacitação, carreira etc. etc. Como se vê, é muito mais do que regulação administrativa da atividade. É preciso criar um corpo de registradores homogêneo em todo o país, buscando diminuir as assimetrias verificadas e denunciadas em várias oportunidades.

Sem curar desse aspecto, poderemos ter uma regulação "uniforme" e ainda assim uma atuação concreta desbalanceada e, em alguns casos, verdadeiramente caótica.

As propostas que estão sendo agitadas e defendidas preveem uma espécie de sujeição ao poder normativo de uma instância estatal, quando o que deveríamos estar buscando é uma forma de organização institucional e corporativa à feição de autarquias ou quase-autarquias federais - e os exemplos dos conselhos profissionais (a OAB por excelência). São exemplos paradigmáticos.

O que mais admiro na ideia de autarquia é o sentido que se aninha na etimologia dessa palavra. De partida se concretiza, como projeção homóloga, para a própria instituição, a ideia de independência e autonomia do profissional registrador.

Buscamos uma corporação social - não uma corporação de estado, de feição fascista. Quantas vezes o registrador não se põe na defesa dos interesses do cidadão em face do próprio Estado? Quantas vezes não (des)-qualifica aprovações urbanísticas municipais que malferem a ordem urbanística? Será que os nossos aliados circunstanciais percebem claramente que a criação do Conselho de Notários e Registradores pode não resolver o problema percebido de resistência, judicialmente blindada, de pretensões desconformes com a ordem jurídica? Não nos enganemos: o Conselho não acarretará uma integral adesão de todo o corpo às teses eventualmente defendidas pelo Governo.

Penso que as ferramentas para a regulação já estão dadas pela ordem jurídica. Não é necessária uma instância administrativa para fazê-lo. É possível, simplesmente, baixar decretos federais para regulamentar a Lei 6.015/73. Fizemos exatamente isso - regulação uniforme - no caso do Decreto 4.449/2002 e Decreto 5.570/2004 regulamentando aspectos da Lei 6.015/73. Na verdade, mais do que regulação uniforme, necessitamos, isto sim, de uma regulação e aplicação uniformes.

Uma colegiação obrigatória de feição autárquica resolveria o real problema: aplicação uniforme de uma regulação que pode facilmente ser alcançada pelos mecanismos jurídico-legais disponíveis na ordem legal brasileira. Uma aplicação que somente será uniforme não em seus pronunciamentos singulares, mas na redução das graves assimetrias que hoje ocorrem na modelagem dos sistemas registrais e notariais.

A Caixa de Pandora Regulatória [4/6/2006].

Já se chegou a pensar (não sei a quantas anda o projeto original) no Conselho de Notários e Registradores como uma espécie de agência regulatória das atividades notariais e registrais no Brasil.

A advertência que se pode fazer é que a triste sina das agências regulatórias (Anatel, Anael, etc.), que foram concebidas como um importante marco regulatório de atividades essenciais, algumas a cargo da iniciativa privada, deve ser bem analisada, principalmente depois da investida do Executivo para furtar-lhe a autonomia e independência, jungindo-as aos Ministérios respectivos e aos interesses políticos mais imediatos.

Vem bem a calhar a pergunta: será que a "captura" dos serviços registrais e notariais pelo Executivo, a largo prazo, interessa a nós? Atrevo-me a acrescentar: interessará à sociedade? A questão é a seguinte: instrumentalização política do registro.

O registro deve ser independente. O registrador, autônomo. Dessa independência – inclusive em face do próprio Estado – é que depende a confiança dos operadores. Lembremo-nos que interagindo com o Judiciário, ao lado de quem sempre estivemos, é muito mais nítida a simetria de atividades homólogas; no caso específico do registro, podemos dizer que é uma atividade de jurisdição voluntária, tutela pública de interesses particulares; o pronunciamento registral opera uma mutação jurídica que se aproxima de uma sentença. É muito mais fácil compreender e trabalhar a consolidação da independência jurídica do registrador num ambiente judicial do que no âmbito estrito onde viceja um administrativismo vinculado.

A "estadualização" do registro, via regulamentação pelas Corregedorias-Gerais de Justiça dos Estados, é histórica e apresenta aspectos positivos e negativos. Os negativos: em regra, torna-se praticamente impossível implementar uma política de âmbito nacional quando apoiam procedimentos de registro em regras locais. Haverá tantos regulamentos de registro quantas forem as corregedorias estaduais. Tenho sustentado que a fiscalização dos serviços notariais e registrais pelo Judiciário é indiscutivelmente uma certificação dos nossos serviços – e está bem que assim seja. Coisa muito distinta é a normatização ou regulação. Se decorre

da CF/88 a regra de que compete privativamente à União legislar sobre registros públicos (art. 22, XXV), logicamente que caberia à União regulamentar a nossa LRP fixando balizas para o exercício, com liberdade jurídica, de nossas atividades.

Vamos aos aspectos positivos: o Judiciário vela pela independência dos registros. Os registros estão sob a tutela do Judiciário e esse fato lhe empresta uma credibilidade e segurança inequívocos, além de tornar difusa a intervenção administrativa, dificultando uma manipulação política da instituição. Quantas vezes não são suscitadas dúvidas por provocação da administração pública em face de denegação de registro de seu interesse? Na esmagadora maioria das vezes essas dúvidas são julgadas procedentes e confirmadas pelos tribunais.

Voltando ao Conselho, ainda que se pudesse conceber um ente composto organicamente de forma paritária entre as várias especialidades de notários e registradores, nada impediria que essa composição fosse simplesmente rompida, depois de provada a concentração desse poder nas mãos de um braço do Estado. Falando mais claramente: o registro é público, mas não deve servir estritamente aos interesses do Estado; deve projetar-se como uma cidadela fortificada da sociedade, referência de segurança jurídica. Seria inconcebível a supressão da OAB, por exemplo, substituindo-se-a por um Conselho ligado ao Ministério da Justiça.

Podemos imaginar um cenário favorável ou uma realidade intolerável com a criação de um Conselho Federal com essas características (não nos esqueçamos que estamos abandonando a ideia dos tradicionais Conselhos Federais profissionais, que têm uma feição corporativa — não um corporativismo de Estado, este sim perigoso). Se de um lado poder-se-á disciplinar e normatizar harmonicamente os procedimentos de registro em todo o país, acabando com as divergências verificadas nas normas baixadas por corregedorias locais, deve-se ponderar, de outra banda, que, depois de concentrado o poder regulatório nas mãos do Ministério da Justiça, uma vez aberta a caixa de Pandora, as surpresas poderão ser bem desagradáveis. Hefesto criou Pandora tão bonita quanto fútil e irresponsável. Quando a famosa arca foi aberta, escaparam os males que Zeus havia recolhido, entre outros a insanidade, o vício e a paixão política, tão tipicamente humanos. Uma vez aberta a porta para a concentração do poder regulatório nas mãos do Executivo, as consequências podem ser graves.

Finalmente, penso que deveríamos apreciar a experiência alienígena. A Direção Geral dos Registros e Notariado da Espanha, órgão formado por registradores e ligado diretamente ao Ministério de Justiça daquele país, já não dá conta das complexas questões que lhes são postas, de modo que os registradores conceberam um mecanismo para solução do conflito

resultante da denegação de registro (a nossa dúvida registral) que consiste em devolver a qualificação a um registrador substituto, visando celeridade e harmonização de procedimentos. Para conhecer em detalhes a lei indico o texto sistema registral espanhol – mais agilidade e mais segurança.[4]

Independência e autonomia: Lições da ADI 3.026 para os Serviços Extrajudiciais [9/6/2006]

Ainda desenvolvendo o tema do CNR, calha observar muito bem o modelo de organização corporativa representado pela OAB onde a independência e autonomia na prestação de um serviço essencial à justiça são aspectos preponderantes para conformar sua feição.

Ontem o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou improcedente uma Adin ajuizada pela Procuradoria Geral da República (PGR), contestando dispositivo do Estatuto da Advocacia, que entendia ser necessário concurso público para o ingresso nos quadros da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

Na dita ação, a PGR defendia que a OAB é uma autarquia especial, devendo reger-se pelos princípios da administração pública e contratar seus funcionários por meio de concurso público. daí seguiriam óbvios corolários – obrigatoriedade de fazer licitações, submeter-se ao teto salarial do funcionalismo público, prestar contas ao Tribunal de Contas da União etc.

Curioso destacar que a improcedência da ação se justificou na necessária independência da autarquia pois “o princípio republicano se afirma na medida em que se assegure a independência de determinadas instituições”, nas palavras do Min. Eros Grau.

Já Carlos Ayres Britto que observou que a OAB deve permanecer desatrelada do poder público, e fora do alcance de sua fiscalização, rematou: “Ela deve é fiscalizar com toda autonomia, com toda independência o poder público, tal como faz a imprensa”. Na mesma linha votou Ricardo Lewandowski.

A OAB não é uma entidade de direito público. O seu modelo deveria inspirar a construção de uma entidade com objetivos análogos dos registradores e notários.

Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou improcedente o pedido, vencidos, parcialmente, os Senhores Ministros Joaquim Barbosa e Gilmar Mendes, que o julgavam procedente com relação ao caput do artigo 79, ao qual davam interpretação conforme de modo apenas a excetuarem-se, da

---

[4] https://www.irib.org.br/boletim-eletronico-irib/boletim-do-irib-n-910/. Mirror: https://cartorios.org/wp-content/uploads/2006/06/BE-IRIB-910.pdf.

regra do concurso público, cargos de chefia e assessoramento, isso com efeito ex nunc. Votou a Presidente, Ministra Ellen Gracie. O relator retificou parcialmente o voto proferido anteriormente. Plenário, 8/62006 (ADI 3.026).

Análise do Precedente (ADI 2.522) [10/6/2006]

Ainda comentando o recorte institucional e corporativo da OAB, no Informativo do STF de 9/6/2006, o Tribunal mantém isenção de contribuição sindical descrita no Estatuto da OAB. Uma ação direta de inconstitucionalidade foi ajuizada pela Confederação Nacional das Profissões Liberais (CNPL), que questionava o artigo 47 da Lei Federal nº 8.906/1994 do Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

A norma isenta o pagamento obrigatório de contribuição sindical para os advogados que já pagam a contribuição anual à Ordem. O ministro-relator Eros Grau ressaltou:

"o texto normativo atribui à OAB a função tradicionalmente desempenhada pelos sindicatos, ou seja, a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, com a ressalva de que a defesa desempenhada pela Ordem ampara todos os inscritos, não apenas os empregados, como o fazem os sindicatos. Não há, destarte, como traçar relação de igualdade entre os sindicatos de advogados e os demais, já que as funções que deveriam, em tese, ser por eles desempenhadas foram atribuídas à Ordem dos Advogados".[5]

---

[5] NE. Vide o *post:* Connor – Conselho de Notários e Registradores no Ar. Trata do PL 692/2011, oriundo do Executivo (Ministério da Justiça) e que criava o Conselho Nacional de Assuntos Notariais e de Registro – CONNOR.